

安全理事会

Distr.: General
20 July 2018
Chinese
Original: English

2018 年 7 月 18 日秘书长给安全理事会主席的信

本信是根据安全理事会第 2409 (2018)号决议提交的，该决议要求开展应急规划，以便考虑仅为执行任务临时加强联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)，同时审查所有备选方案，包括开展特派团间合作。本信概述了刚果民主共和国局势可能恶化的假设情形以及临时加强联刚稳定团以使其能够继续执行当前任务规定下的核心优先事项的相应备选方案。

规划假设

为制定和测试用于临时加强联刚稳定团的备选方案的可行性，在现有授权框架和假设范围内，考虑了一种兼具若干变异的广泛假设，即 2016 年 12 月 31 日的全面和包容各方的政治协议仍将是政治进程的相关框架。这一假设的前提是，选举进程将在选举日程的关键最后期限前后受到重大挑战，特别是在选举准备期间或选举结果公布之时。这些挑战可能包括(但不一定限于)宣布推迟选举、主要利益攸关方抵制选举、拥有重要支持基础的主要反对派人士被阻止登记为总统候选人、或者在国外的主要反对派领导人被阻止返回刚果民主共和国。

以上任何情况都可能导致整个安全局势突然恶化。这种倒退可能引发暴力和镇压进一步加剧，包括在该国尚未受到内乱影响、联刚稳定团几乎或根本没有派驻人员的地区，如赤道省、北乌班吉省和南乌班吉省，这可能进一步影响本已困难的人道主义局势。

如果这种动乱大幅增加，联刚稳定团将在现有行动区和现有资源范围内，难以执行当前任务。稳定团将无法应对全国各地平民面临的所有威胁。在这种情况下，联刚稳定团将需要更多资源，以继续执行任务，包括斡旋、政治接触和宣传、人权监测和报告以及更广泛的加强对平民的保护。

正在进行的调整

在上述假设情形下，稳定团将需要加强人员和房地的安全，加强与地方、国家和区域当局的接触，派遣机动队进行监测和预警，帮助缓和紧张局势，并在必要时部署军警力量，以应对保护威胁。这将在很大程度上通过根据 2017 年战略审查后设想的调整重新分配现有资源来实现，该战略审查的目的是加强稳定团应对选举前和选举结束后可能出现的动荡不定的政治和安全局势的能力。





正如战略审查和目前正在进行的改革框架所建议的那样，及时部署另外两个可快速部署的营(将驻扎在开赛和坦噶尼喀)以及航空资产等必要手段，将是使联刚稳定团部队具备必要的机动性和灵活性的关键，以帮助稳定团在没有大量固定力量的农村热点地区遏制暴力。除了稳定团其余的框架营之外，快速部署营正在处理和应对农村地区的保护威胁。第四营应于 2018 年 9 月底前投入运作，而秘书处正在采取措施，加快在 2018 年 10 月底前第五营的部署。

按照战略审查的要求，努力提高建制警察部队的灵活性和敏捷性，并在选举期间为每支部队部署更多装甲运兵车，目的是防止和减缓城市中的紧张局势。继秘书处为调集其余 13 辆装甲运兵车作出大量努力之后，5 辆装甲运兵车目前已准备就绪，预计将在选举前部署到任务区，同时正在努力加快部署其余的运兵车。

用于临时加强的备选方案

为切实提高稳定团在当前充满挑战的选举期间执行任务的能力，最迟需要在 2018 年 11 月部署更多的军事和(或)警察增援部队，这需要立即做出决定。为此探索了各种备选方案。

在现阶段，考虑到联合国中非共和国多层面综合稳定团和联合国南苏丹特派团等部署在该区域的其他维持和平行动所面临的挑战，在特派团之间开展增派部队或警察的合作安排并不可行。而部署远离刚果民主共和国的维持和平行动部队，从所需时间和潜在费用来看，都令人望而却步。过去，通过特派团间合作安排组建建制警察部队的努力未能成功。出于同样原因，目前主要伙伴经协商，似乎没有兴趣考虑按照阿耳特弥斯行动或欧洲联盟部队的思路建立超视距部队，尤其因为当前局势与 2003 年伊图里危机或 2006 年选举的情况大不相同。

还探索了通过维和能力准备系统部署更多部队的备选方案，但确定由已经在联刚稳定团部署部队的部队派遣国组建规模更小、机动能力更强的部队将产生更大效果，并获得更快部署。因此，为加强联刚稳定团部队、同时保持在规定的部队人数上限内，最现实的选择是临时加强戈马的预备部队步兵营或金沙萨的框架营，为此增派一两个部队预备步兵连。经与潜在派遣国协商，这些部队可于 2018 年 11 月底之前进驻刚果民主共和国。

这些连队可并入现有部队，只需最低限度的后勤支助，不需额外的营地或住宿安排。这些部队可协助开展保护平民活动，并进一步保护基桑加尼和卢本巴希等没有联刚稳定团部队力量的大城市的联合国人员和房地。

应该清楚地认识到，如果局势恶化到金沙萨以及戈马、卢本巴希和基桑加尼等其他主要城市普遍存在选举暴力，即使相对大规模地加强稳定团的军事部分，也不太可能产生重大影响。

还探索了通过维和能力准备系统部署更多建制警察部队的备选办法。要在选举前通过这一系统进行部署，就必须进行战略空运，条件是有资金维持高昂的空运费用。此外，该系统确定的警察派遣国将需要承诺参与支持联刚稳定团，并承诺进行设想的短期部署。还需要安全理事会立即作出决定，授权开展此类加强行动，包括增加稳定团的核定警力。

因此，考虑到上述情况和其他不可预见因素，这些部队不太可能在选举期间之前抵达刚果民主共和国境内的指定地点。因此，通过维和能力准备系统部署更多建制警察部队被认为不可行。

更切合实际的办法是，通过填补 71 个警察空缺职位，在稳定团核定警力范围内增加单派警察人数。总共有 42 名警察可在大约 21 天内部署。其余警察可在大约三至七周内部署。单派警察将收集信息，并与国家警察、地方社区和地方当局接触，协助稳定团开展预警、预防和缓解工作，缓解潜在的紧张局势。这将加强联刚稳定团处理基桑加尼和卢本巴希等主要城市中心潜在危机的能力。增加的这些警察将与刚果国家警察密切合作，还可通过监测公共秩序管理、拘留期和被拘留者的权利情况，加强国家警察部队的问责。

他们还将与联刚稳定团的实务部门一道，帮助稳定团采取全面办法保护平民，更好地监测侵犯人权行为。在这些警察中部署具有法医能力的调查员还将推动人权调查工作。

资源

联刚稳定团 2018/19 年度预算考虑到了总体威胁环境，但并未列入与上述临时加强备选方案相关的资源。鉴于大会通过的 2018/19 年度预算，稳定团必须尽可能调整资源的优先次序，此外，尽管有可能在现有资源范围内匀支所有临时加强备选方案的费用，但必须明确指出，这样做将意味着一些关键活动将不得不暂停。

结论

通过组建和及时部署第四和第五快速部署营，成功完成目前为使联刚稳定团部队更加灵活、机动和迅速而作出的努力，将确保稳定团在执行全面保护办法方面取得进展，这一办法的重点是预警、预防以及消除暴力和不安全蔓延的根源。

然而，安全理事会等有关各方的政治参与最终仍将是确保联刚稳定团能够继续落实其授权战略重点的最有效手段，其战略重点是支持落实 2016 年 12 月 31 日协议和选举进程，以及保护平民。

因此，联刚稳定团在选举期间的优先事项将是侧重于地方、国家和区域各级的政治努力以及预防和缓解工作。为此，斡旋工作正在进行，联刚稳定团继续促进建立信任措施。稳定团还继续开展人权监测和参与工作，并就公共秩序管理中非致命性使用武力问题与国家安全部队进行接触。

我一如既往地希望会员国向联刚稳定团提供必要的支持和资源，以便在目前这一决定性时期完成其任务规定的优先事项。然而，在这一敏感时期，维持和平环境的责任首先在于刚果当局和人民，特别是政治利益攸关方。他们自己必须承担这一责任，力行克制，不采取任何可能导致目前脆弱局势恶化的行动。我希望，安全理事会即将进行的对刚果民主共和国的访问将有助于呼吁刚果所有主要政治利益攸关方采取必要步骤，确保举行可信、和平、及时的选举。

安东尼奥·古特雷斯(签名)